



รายงานสำหรับผู้บริหาร

โครงการวิจัยการประเมินคุณภาพการให้บริการ และความปลอดภัยของระบบรถโดยสารสาธารณะ (Quality and Safety Assessment of Public Transport Services)

(สัญญาเลขที่ ACC4 57007)

โดย

สุเมธ องกิตติกุล และคณะ
มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ได้รับทุนสนับสนุนจาก

มูลนิธิธนโยบายถนนปลอดภัย (มนป.)
ศูนย์วิชาการเพื่อความปลอดภัยทางถนน (ศวปถ.)
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)

กรกฎาคม 2559

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

โครงการวิจัยการประเมินคุณภาพการให้บริการและความปลอดภัย
ของระบบรถโดยสารสาธารณะ
(สัญญาเลขที่ ACC4 57007)

โดย

สุเมธ องกิตติกุล และคณะ
มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

ได้รับทุนสนับสนุนโดย

มูลนิธินโยบายถนนปลอดภัย (มนป.)
ศูนย์วิชาการเพื่อความปลอดภัยทางถนน (ศวปถ.)
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)

กรกฎาคม 2559

สารบัญ

หน้า

ส่วนที่ 1 การประเมินผลและติดตามผลของนโยบายด้านรถโดยสารสาธารณะ.....	1
1. บทนำ.....	1
2. โครงสร้างการประกอบการและมาตรฐานของรถโดยสารสาธารณะ	1
3. สถานการณ์อุบัติเหตุของรถโดยสารสาธารณะ	2
4. การประเมินคุณภาพการบริการและความปลอดภัยของรถโดยสารสาธารณะ	5
5. กรณีศึกษา: รถตู้โดยสารประจำทาง	7
6. กรณีศึกษา: รถโดยสารไม่ประจำทาง.....	9
ส่วนที่ 2 การเข้าถึงระบบรถโดยสารสาธารณะ	12
7. การพัฒนาจุดจอดรถประจำทาง.....	12
8. บทบาทของสถานีขนส่ง.....	14
ส่วนที่ 3 การมีส่วนร่วมของประชาชน/ องค์กร/ ท้องถิ่น.....	16
9. การมีส่วนร่วมของประชาชนและท้องถิ่น	16

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

ส่วนที่ 1 การประเมินผลและติดตามผลของนโยบายด้านรถโดยสารสาธารณะ

1. บทนำ

รถโดยสารประจำทางเป็นรูปแบบการเดินทางที่สำคัญของประชาชน ปัจจุบันพบว่าคุณภาพการให้บริการรถโดยสารสาธารณะต่ำลงมาก โดยเฉพาะการบริการด้านความปลอดภัย ส่งผลให้ประชาชนหันไปเดินทางด้วยยานพาหนะส่วนบุคคลมากขึ้น นำไปสู่ปัญหาด้านการจราจรที่มากขึ้น การแก้ไขปัญหาดังกล่าวต้องพิจารณาการยกระดับมาตรฐานการบริการรถโดยสารสาธารณะ และการประเมินคุณภาพและมาตรฐานด้านความปลอดภัยของรถโดยสาร ทั้งในแง่ของการให้บริการของผู้ประกอบการและโครงสร้างพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับการเข้าถึงรถโดยสารสาธารณะ

งานวิจัยนี้จึงศึกษาถึงแนวทางการเพิ่มสัดส่วนในการใช้บริการรถโดยสารสาธารณะอย่างยั่งยืน การยกระดับคุณภาพและมาตรฐานของการให้บริการรถโดยสารสาธารณะ รวมถึงวิเคราะห์ถึงปัจจัย พร้อมทั้งนำเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย เพื่อยกระดับคุณภาพและมาตรฐานของการให้บริการรถโดยสารสาธารณะในประเทศไทย โดยแบ่งการศึกษาเป็น 3 โครงการย่อยอันได้แก่ การประเมินผลและติดตามผลของนโยบายด้านรถโดยสารสาธารณะ การเข้าถึงระบบรถโดยสารสาธารณะ และการมีส่วนร่วมของประชาชน องค์กร และท้องถิ่น

2. โครงสร้างการประกอบการและมาตรฐานของรถโดยสารสาธารณะ

ลักษณะของรถโดยสารที่ใช้ในการขนส่งมีหลายประเภท ซึ่งแบ่งออกเป็น 4 ประเภทใหญ่ ได้แก่ รถโดยสารประจำทาง รถโดยสารไม่ประจำทาง รถโดยสารส่วนบุคคล และรถขนาดเล็ก นอกจากนี้ตามพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก รถโดยสารสามารถแบ่งออกเป็น 7 มาตรฐาน ได้แก่ รถปรับอากาศพิเศษ รถปรับอากาศ รถที่ไม่มีเครื่องปรับอากาศ รถสองชั้น รถพ่วง รถกึ่งพ่วง และรถโดยสารเฉพาะกิจ

จำนวนรถโดยสารสาธารณะในประเทศไทยมีจำนวนเพิ่มขึ้นในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา จากสถิติจำนวนรถโดยสารจดทะเบียนสะสม พบว่า จำนวนรถโดยสารประจำทางเพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 8 และมีแนวโน้มลดลงอย่างมากในช่วง 4 – 5 ปีที่ผ่านมา ในขณะที่รถโดยสารไม่ประจำทางที่จดทะเบียนใหม่กลับเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในช่วงเวลาเดียวกัน ทั้งนี้รถโดยสารมาตรฐาน 3 มีจำนวนมากที่สุด เมื่อเทียบกับรถโดยสารมาตรฐานอื่นๆ รองลงมา ได้แก่ รถโดยสารมาตรฐาน 2 รถโดยสารมาตรฐาน 1 และรถโดยสารมาตรฐาน 4 ตามลำดับ ในขณะที่รถโดยสารไม่ประจำทางมีจำนวนของรถโดยสารมาตรฐาน 2 มากที่สุด

การให้บริการรถโดยสารสาธารณะ ส่วนใหญ่ให้บริการโดยผู้ประกอบการเอกชน และบางส่วนให้บริการโดยรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑลให้บริการโดยองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) และในพื้นที่ระหว่างจังหวัดให้บริการโดยบริษัทขนส่งจำกัด (บขส.) ทั้งสองหน่วยงานนี้ถือใบอนุญาต

ประกอบการและมีรถโดยสารให้บริการเอง โดยมีผู้ประกอบการเอกชนร่วมวิ่งในเส้นทางที่ ขสมก. และบขส. ได้รับใบอนุญาต

การประกอบการรถโดยสารของเอกชนมักมีลักษณะเป็นผู้ประกอบการรายย่อย โดยผู้ประกอบการส่วนใหญ่มีรถโดยสารเพียง 0-1 คัน จากการพิจารณาโครงสร้างการประกอบการ จำนวนใบอนุญาตและจำนวนผู้ประกอบการรถโดยสารประจำทางค่อนข้างคงที่ แต่รถโดยสารไม่ประจำทางกลับเพิ่มขึ้นมาก เนื่องจากผู้ประกอบการส่วนใหญ่ได้รับสิทธิ์ถือใบอนุญาตประกอบการขนส่ง แต่ไม่ได้เดินรถเอง ทำให้ผู้ประกอบการเหล่านี้ได้รับผลประโยชน์จากรายได้ต่างๆ โดยไม่แบกรับความเสี่ยงจากผลประกอบการ ซึ่งเป็นข้อจูงใจในการกำกับดูแลผู้ประกอบการให้ปฏิบัติตามแผนและข้อเสนอแผนประกอบการค้าขอที่ยื่นต่อกรมการขนส่งทางบก

การกำหนดมาตรฐานความปลอดภัยของรถโดยสารสาธารณะ ในสหภาพยุโรปมีข้อตกลงด้านการกำหนดมาตรฐานความปลอดภัย โดยคณะกรรมการเศรษฐกิจแห่งชาติของยุโรป (United Nation Economic Cooperation for Europe: UNECE) ซึ่งระบุข้อกำหนดเกี่ยวกับมาตรฐานทางเทคนิคสำหรับยานพาหนะ อุปกรณ์ และส่วนควบ รวมทั้งการออกใบรับรองมาตรฐานด้านความปลอดภัยของตัวรถ และมาตรฐานการผลิตของตัวรถ ข้อกำหนดของ UNECE ให้มีความสำคัญกับการรับรองมาตรฐานความแข็งแรงของโครงสร้างและอุปกรณ์ส่วนควบ ทั้งการรับรองรถโดยสารขนาดใหญ่ รวมถึงมาตรฐานที่นั่งของรถโดยสาร ประเทศไทยมีข้อกำหนดด้านความปลอดภัยที่ปรับใช้จากมาตรฐานดังกล่าว โดยได้เข้าร่วมข้อตกลงปี 1958 ของ UNECE และเลือกมาตรฐานเข็มขัดนิรภัยและการทดสอบพื้นเอียงมาบังคับใช้ ส่วนมาตรฐานความปลอดภัยอื่นๆ นอกเหนือจากนี้ที่มีการบังคับใช้ ได้แก่ ขนาดสัดส่วนของรถโดยสาร ข้อกำหนดประตูทางขึ้นลงและประตูฉุกเฉินของรถโดยสาร อุปกรณ์นิรภัยในรถโดยสาร และการตรวจสภาพรถโดยสาร

3. สถานการณ์อุบัติเหตุของรถโดยสารสาธารณะ

การเกิดอุบัติเหตุของรถโดยสารสาธารณะ ก่อให้เกิดความสูญเสียทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมเป็นอย่างมาก จึงเป็นปัญหาสำคัญที่ต้องได้รับการแก้ไข คณะผู้วิจัยจึงทบทวนสถิติอุบัติเหตุของรถโดยสารสาธารณะในประเทศไทย เพื่อให้ทราบสถานการณ์ความปลอดภัยของรถโดยสารในปัจจุบัน ทบทวนงานวิจัยต่างๆ เกี่ยวกับสาเหตุที่ก่อให้เกิดอุบัติเหตุรถโดยสารสาธารณะ และทบทวนกรณีศึกษาเกี่ยวกับการเกิดอุบัติเหตุของรถโดยสาร เพื่อให้เข้าใจถึงปัญหาความปลอดภัยของรถโดยสารได้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น สุดท้ายจึงได้อธิบายรูปแบบการประกันภัยเพื่อเยียวยาผู้ประสบอุบัติเหตุรถโดยสารสาธารณะ พร้อมทั้งระบุปัญหาและเสนอแนะแนวทางปรับปรุงระบบประกันภัย

สถิติอุบัติเหตุของรถโดยสารสาธารณะในประเทศไทย อ้างอิงจากข้อมูลอุบัติเหตุทางถนนของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ตช.) พบว่าจำนวนอุบัติเหตุของรถโดยสารขนาดเล็กหรือรถตู้โดยสาร และรถโดยสารขนาดใหญ่มีแนวโน้มลดลงอย่างมาก คิดเป็นร้อยละ 74.54 จาก 2,612 รายในปี 2551 เหลือ 665 รายในปี 2558 ส่วนจำนวนอุบัติเหตุรถตู้โดยสารลดลงร้อยละ 66.9 จาก 2,462 รายในปี 2551 เหลือ 815 รายในปี 2558 ในขณะที่ข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) พบว่าจำนวนอุบัติเหตุรถโดยสารสาธารณะมีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเพิ่มขึ้นจากประมาณ 9,000 ครั้งในปี 2551 เป็น 13,000 ครั้งในปี 2555 และเกิดขึ้นกับรถตู้โดยสารมากที่สุด คิดเป็นอัตราส่วนร้อยละ 60 ดังนั้นจากข้อมูลที่ขัดแย้งกันทำให้ไม่สามารถสรุปแนวโน้มที่แท้จริงของจำนวนอุบัติเหตุรถโดยสารสาธารณะได้

ประเภทของรถโดยสารสาธารณะที่เกิดอุบัติเหตุมากที่สุดคือ รถตู้โดยสาร เมื่อพิจารณาสัดส่วนการเกิดอุบัติเหตุของรถโดยสารแต่ละประเภทจากจำนวนอุบัติเหตุรถยนต์ทั้งหมด จากข้อมูลของ ตช. พบว่าจำนวนรถตู้โดยสารที่ประสบอุบัติเหตุมีอัตราส่วนร้อยละ 1.39 และรถโดยสารขนาดใหญ่มีอัตราส่วนร้อยละ 1.14 ในขณะที่ข้อมูลของ คปภ. พบว่ารถตู้โดยสารเกิดอุบัติเหตุมากกว่ารถโดยสารประเภทอื่นๆ คิดเป็นร้อยละ 60 ของอุบัติเหตุจากรถโดยสารทั้งหมดในช่วงปี 2551-2555 นอกจากนี้ข้อมูลของมูลนิธิเพื่อผู้บริโภค (มพบ.) แสดงให้เห็นว่าร้อยละ 41 ของอุบัติเหตุรถโดยสารในช่วงปี 2557-2558 เกิดขึ้นกับรถตู้โดยสาร และรถโดยสารปรับอากาศ

สถานการณ์ความปลอดภัยของรถโดยสารในปัจจุบัน แม้อัตราการบาดเจ็บและเสียชีวิตของผู้โดยสารรถโดยสารในช่วงปี 2548-2554 มีแนวโน้มลดลงเมื่อเทียบจำนวนรถโดยสารจดทะเบียน แต่ในแง่ของมาตรฐานความปลอดภัยของรถโดยสารประจำทาง พบว่า รถโดยสารประจำทางที่ผู้ประกอบการเป็นเอกชน (รถร่วมบริการ) มีมาตรฐานด้านความปลอดภัยต่ำกว่ารถโดยสารที่ผู้ประกอบการดำเนินการโดยภาครัฐ จากข้อมูลของ บขส. พบว่า ผู้โดยสารรถร่วมบริการ มีความเสี่ยงที่จะเสียชีวิตมากกว่าผู้โดยสารรถโดยสารของ บขส. ถึง 13 เท่า

ปัจจัยที่ส่งผลต่อความปลอดภัยของรถโดยสารสาธารณะสามารถแบ่งออกได้เป็น 4 ปัจจัยหลัก คือ ปัจจัยด้านผู้ขับขี่ ปัจจัยด้านยานพาหนะ ปัจจัยด้านถนน และปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อม โดยปัจจัยด้านผู้ขับขี่และสภาพของยานพาหนะเป็นปัจจัยที่ส่งผลให้เกิดอุบัติเหตุมากที่สุด จากกรณีอุบัติเหตุรถโดยสารของบริษัทจักรพงษ์ทัวร์ และ บริษัทนิวริยะยานยนต์ จำกัด ที่ประสบอุบัติเหตุและมีผู้เสียชีวิตมากถึง 4 ครั้งใน 4 ปีที่ผ่านมา พบว่าปัจจัยหลักที่ทำให้เกิดอุบัติเหตุคือ ความไม่พร้อมของยานพาหนะและคนขับ ซึ่งสะท้อนถึงปัญหาการบริหารจัดการของภาคเอกชน และการกำกับดูแลมาตรฐานความปลอดภัยของภาครัฐ ดังนั้น ภาครัฐจึงควรบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผู้ขับขี่อย่างเข้มงวด เช่น การตรวจจับผู้เมาแล้วขับ การตรวจจับความเร็วในการขับขี่รถโดยสาร ฯลฯ รวมทั้งการตรวจสภาพรถโดยสาร นอกจากนี้ภาครัฐควรมีระบบกำกับดูแลผู้ประกอบการเอกชนในการดำเนินการให้มีประสิทธิภาพและความปลอดภัย

รูปแบบการประกันภัยเพื่อเยียวยาผู้ประสบอุบัติเหตุโดยสาธารณะ นอกเหนือจากสิทธิจากการประกันภัยบุคคลที่ 3 แล้ว (ดูได้จากตารางที่ 1) ผู้ประสบภัยยังมีสิทธิได้รับความคุ้มครองเพิ่มเติม อย่างไรก็ตามรูปแบบของความคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถโดยสาธารณะในปัจจุบันมีข้อบกพร่องหลายประการ ทำให้การชดเชยเยียวยาแก่ผู้โดยสารไม่เป็นธรรม ซึ่งข้อบกพร่องเหล่านี้ ได้แก่ วงเงินคุ้มครองที่ต่ำเกินไป การชดเชยค่ารักษาพยาบาลที่ต้องรอการพิสูจน์ความถูกต้อง การเรียกร้องค่าชดเชยที่ใช้ระยะเวลานาน และระบบที่ไม่ได้ส่งเสริมให้ผู้ประกอบการร่วมรับผิดชอบต่ออุบัติเหตุ ยิ่งไปกว่านั้น ผู้เสียหายยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมาย และขาดช่องทางในการเจรจาต่อรอง ดังนั้น ภาครัฐจะต้องแก้ไขข้อบกพร่องเหล่านี้ด้วยการเพิ่มวงเงินคุ้มครอง แยกวงเงินชดเชยและค่ารักษาพยาบาล สร้างกลไกการชดเชยค่าเสียหายที่ใช้เวลาสั้นลง และสร้างระบบการร่วมรับผิดชอบของผู้ประกอบการที่เกิดอุบัติเหตุ

ตารางที่ 1: วงเงินคุ้มครองปัจจุบันของผู้ประสบภัยจากรถ

ความคุ้มครอง	วงเงินคุ้มครอง (บาท)
1. จำนวนเงินค่าเสียหายเบื้องต้น (ต่อคน)	
1.1 การบาดเจ็บ (จ่ายตามค่ารักษาพยาบาลจริง) ไม่เกิน	30,000
1.2 การเสียชีวิต สูญเสียอวัยวะ หรือทุพพลภาพถาวร	35,000
ค่าเสียหายเบื้องต้น (รวม) ไม่เกิน	65,000
2. วงเงินคุ้มครองผู้ประกันภัยเมื่อรวมค่าเสียหายเบื้องต้น (ต่อคน)	
2.1 การบาดเจ็บ (จ่ายตามค่ารักษาพยาบาลจริง) ไม่เกิน	80,000
2.2 การเสียชีวิต หรือทุพพลภาพถาวร	300,000
2.3 การสูญเสียอวัยวะ	200,000-300,000
2.4 ค่าชดเชยการรักษาตัว (ผู้ป่วยใน) 200 บาท/วัน ไม่เกิน 20 วัน	4,000
จำนวนเงินคุ้มครองสูงสุด (รวม) ไม่เกิน	304,000
3. วงเงินคุ้มครองความรับผิดสูงสุดต่ออุบัติเหตุ	
3.1 รถยนต์ไม่เกิน 7 ที่นั่ง ไม่เกิน	5,000,000
3.2 รถยนต์เกิน 7 ที่นั่ง ไม่เกิน	10,000,000

ที่มา: รวบรวมจาก พ.ร.บ. คุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. 2535 และประกาศที่เกี่ยวข้อง

4. การประเมินคุณภาพการบริการและความปลอดภัยของรถโดยสารสาธารณะ

จากการสำรวจคุณภาพการบริการ และความปลอดภัยของรถโดยสารสาธารณะในกรุงเทพฯ คณะผู้วิจัยสามารถสรุปผลการศึกษาได้เป็น 2 ประเด็นสำคัญ ได้แก่ ด้านพฤติกรรมการเดินทาง และด้านประสบการณ์ในการใช้บริการรถโดยสารสาธารณะ

1) ผลสรุปด้านพฤติกรรมการเดินทาง

วัตถุประสงค์ในการเดินทางภายในจังหวัดของกลุ่มตัวอย่าง มีความหลากหลายกว่าการเดินทางระหว่างจังหวัด และเหตุผลหลักในการเลือกใช้บริการระบบขนส่งสาธารณะยังคงเป็นเรื่องของความสะดวก โดยสาเหตุในการเลือกใช้บริการรถแต่ละประเภทนั้น มีความแตกต่างกันในแต่ละประเภทมากกว่าแต่ละประเภทการเดินทาง ดังจะเห็นได้ว่า เหตุผลหลักในการเลือกใช้บริการรถเมล์ภายในกรุงเทพฯ คือ ค่าใช้จ่าย ถูก ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 59 ของกลุ่มตัวอย่างที่เดินทางด้วยรถเมล์ภายในกรุงเทพฯ ทั้งหมด และเหตุผลหลักสำหรับการเลือกใช้รถทัวร์ระหว่างจังหวัดและรถตู้ปรับอากาศทั้ง 2 ประเภทการเดินทาง คือ ความรวดเร็ว ซึ่งมีสัดส่วนกว่าร้อยละ 70 ของกลุ่มตัวอย่างที่เดินทางด้วยยานพาหนะดังกล่าว

สำหรับการใช้บริการรถเมล์ภายในกรุงเทพฯ พบว่า ร้อยละ 70 ของกลุ่มตัวอย่างที่เดินทางด้วยรถเมล์ภายในกรุงเทพฯ มีการใช้บริการรถเมล์ของ ขสมก. โดยมีค่าโดยสารส่วนใหญ่เท่ากับ 6.5 บาท ซึ่งต่ำกว่าค่าโดยสารส่วนใหญ่ของรถร่วมบริการที่ 8 บาท และค่าโดยสารเฉลี่ยสำหรับรถของ ขสมก. นั้นต่ำกว่ารถร่วมบริการ โดยอยู่ที่ 11.4 บาท และ 12.6 บาท ตามลำดับ

ส่วนการให้บริการรถทัวร์ระหว่างจังหวัด พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีการใช้บริการรถทัวร์ของ บขส. มากที่สุด โดยคิดเป็นร้อยละ 67.6 ของทั้งหมด โดยมีค่าโดยสารเฉลี่ยสำหรับรถทัวร์ของ บขส. สูงกว่ารถร่วมบริการ ที่ 546.6 บาท และ 503.4 บาท ตามลำดับ เนื่องจากระยะเวลาที่ใช้ในการเดินทางเฉลี่ยของรถทัวร์ บขส. นั้นสูงกว่าค่าเฉลี่ยของระยะเวลาการเดินทางด้วยรถร่วมบริการ โดยอยู่ที่ 9.19 ชั่วโมง และ 8.36 ชั่วโมง ตามลำดับ

ในส่วนของรถตู้โดยสารประมาณร้อยละ 60 ของผู้โดยสารรถตู้โดยสารที่สำรวจ เดินทางภายในจังหวัด โดยสัดส่วนของกลุ่มตัวอย่างที่ใช้บริการรถตู้ผิดกฎหมาย หรือรถป้ายขาวเพื่อการเดินทางระหว่างจังหวัดสูงกว่าการเดินทางภายในจังหวัด คิดเป็นร้อยละ 8.20 และร้อยละ 8.02 ตามลำดับ นอกจากนี้ การศึกษาพบว่า ค่าโดยสารเฉลี่ยของการเดินทางโดยรถตู้ทั้งหมดอยู่ที่ 74.98 บาท โดยคิดแยกเป็นค่าโดยสารเฉลี่ยของการเดินทางภายในจังหวัดและระหว่างจังหวัดอยู่ที่ 35 บาท และ 136.3 บาท ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม เมื่อเปรียบเทียบแล้วพบว่าค่าโดยสารเฉลี่ยของรถตู้โดยสารป้ายทะเบียนสีขาวนั้น สูงกว่ารถตู้โดยสารป้ายทะเบียนสีเหลือง คิดเป็น 84.08 บาท และ 70.70 บาท ตามลำดับ โดยความแตกต่างด้านราคาเห็นได้ชัดเจนเมื่อเป็นการเดินทางระหว่างจังหวัด

นอกจากนี้ การเดินทางภายในจังหวัดมีความสะดวกในการเข้าถึงจุดจอดรับ-ส่ง มากกว่าการเดินทางระหว่างจังหวัดที่ต้องเดินทางไปยังสถานีขนส่ง ซึ่งผู้ใช้บริการต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเดินทางเข้า-ออกจากรถที่สถานีสูง โดยร้อยละ 38 ของผู้โดยสารรถทัวร์ระหว่างจังหวัดต้องเสียค่าโดยสารแท็กซี่ และผู้ใช้บริการส่วนใหญ่ต้องใช้รถยนต์ส่วนตัวในการมารับผู้โดยสารเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะในพื้นที่ต่างจังหวัด อย่างไรก็ตาม ความสะดวกในการเข้าถึงจุดจอดรับ-ส่ง ไม่ได้เป็นสาเหตุเดียวที่ทำให้ผู้ใช้บริการต้องเสียค่าใช้จ่ายที่สูงขึ้นในการใช้บริการรถแท็กซี่ แต่เป็นเรื่องของความจำเป็นที่จะต้องขนส่งสัมภาระในการเดินทาง

นอกจากนั้น ผลการศึกษายังพบว่าความปลอดภัยไม่ได้เป็นเหตุผลสำคัญของการตัดสินใจเลือกใช้บริการรถโดยสารสาธารณะของกลุ่มตัวอย่าง ซึ่งอาจตีความได้ว่าผู้โดยสารเลือกตัดสินใจในการเดินทางบนพื้นฐานของความปลอดภัยที่มีมาตรฐานและกำกับดูแลโดยรัฐ หรือผู้โดยสารให้ความสนใจในด้านความปลอดภัยน้อย

2) ผลสรุปด้านประสบการณ์ในการใช้บริการรถโดยสารสาธารณะ

ลักษณะการให้บริการของรถตู้โดยสารระหว่างจังหวัดและรถทัวร์ระหว่างจังหวัดบางคัน ยังเป็นลักษณะที่ยืดความพึงพอใจของผู้บริโภคเป็นหลัก โดยพนักงานจะรับ-ส่งผู้โดยสารในตำแหน่งที่ต้องการ

ส่วนพนักงานขับรถและพนักงานที่ให้บริการบนรถทัวร์ระหว่างจังหวัดนั้น ได้รับการฝึกอบรมให้มีคุณภาพการบริการที่ดีกว่ารถประเภทอื่นๆ รวมทั้งการใช้ความเร็วที่ปลอดภัยในการขับรถ เนื่องจากกว่าร้อยละ 50 ของกลุ่มตัวอย่างที่ใช้บริการรถประเภทนี้ ให้คะแนนความพอใจต่อความนุ่มนวลในการขับขี่ในระดับพอใจมาก และร้อยละ 90 ของกลุ่มตัวอย่าง ให้คะแนนความเร็วในการขับขี่อยู่ในระดับความเร็วที่เหมาะสม ดังนั้น พนักงานขับรถตู้โดยสารและรถเมล์ภายในกรุงเทพฯ จึงควรต้องพัฒนามาตรฐานความปลอดภัยในการขับขี่ให้สูงกว่าหรือเทียบเท่าพนักงานขับรถทัวร์ระหว่างจังหวัด เนื่องจากประมาณร้อยละ 26.5 ของกลุ่มตัวอย่างที่เดินทางด้วยรถตู้เห็นว่าผู้ขับขี่ใช้ความเร็วที่สูงเกินไป และประมาณร้อยละ 15 และร้อยละ 21 ของกลุ่มตัวอย่างที่เดินทางด้วยรถเมล์ภายในกรุงเทพฯ และรถตู้ ตามลำดับ ให้คะแนนความพอใจต่อความนุ่มนวลในการขับขี่ต่ำกว่าระดับปานกลาง

ในส่วนลักษณะทางกายภาพ สภาพรถทั้งภายในและภายนอกของการเดินทางระหว่างจังหวัดจัดอยู่ในเกณฑ์ที่ดีกว่าการเดินทางภายในจังหวัด และภายในรถนั้นมีอุปกรณ์ความปลอดภัยที่ยังไม่ครบถ้วน รวมถึงผู้ใช้บริการยังขาดความรู้ความเข้าใจในการใช้อุปกรณ์ โดยผู้ที่เดินทางด้วยรถตู้ระหว่างจังหวัดมีอัตราคาดเข็มขัดนิรภัยที่สูงกว่าการเดินทางด้วยรถตู้ภายในจังหวัด โดยคิดเป็นร้อยละ 47 และร้อยละ 19 ตามลำดับ ซึ่งสะท้อนถึงความตระหนักในด้านความปลอดภัยของผู้โดยสารรถตู้ภายในกรุงเทพฯ และปริมณฑล ที่ค่อนข้างต่ำ ในขณะที่ร้อยละ 66 ของผู้ที่เดินทางด้วยรถทัวร์ระหว่างจังหวัดนั้นคาดเข็มขัดนิรภัยขณะเดินทาง โดยร้อยละ 67 ของกลุ่มตัวอย่างของรถทัวร์ได้รับแจ้งให้คาดเข็มขัด ดังนั้น การแจ้งให้คาดเข็มขัดนิรภัยของพนักงานบนรถส่งผลอย่างมากต่อการคาดเข็มขัดของผู้ใช้บริการ

นอกจากนี้ โดยภาพรวม การให้บริการของรถโดยสารสาธารณะในด้านอื่นๆ ของการเดินทางระหว่างจังหวัดนั้นอยู่ในเกณฑ์ที่ดีกว่าการเดินทางภายในจังหวัด ทั้งสภาพรถ มารยาทพนักงานขับรถ การขับขี่ของพนักงานขับรถ และอุปกรณ์นิรภัย

5. กรณีศึกษา: รถตู้โดยสารประจำทาง

รถตู้โดยสารเป็นรูปแบบการเดินทางที่ได้รับความนิยมอย่างต่อเนื่องจากประชาชน แม้ว่าที่ผ่านมา ระบบการกำกับดูแลยังไม่เหมาะสมเท่าที่ควร จึงทำให้จำนวนการให้บริการรถตู้โดยสารเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยการเพิ่มขึ้นดังกล่าวทำให้ความเสี่ยงต่อการเกิดอุบัติเหตุสูงขึ้นด้วย คณะผู้วิจัยจึงได้ทบทวนนโยบายและการกำกับดูแลรถตู้โดยสาร สถานการณ์อุบัติเหตุรถตู้โดยสาร และคุณภาพการให้บริการในปัจจุบัน เพื่อวิเคราะห์แนวทางในการปรับปรุงการดำเนินงานด้านความปลอดภัยของรถตู้โดยสารให้เกิดประสิทธิผล

การดำเนินการรับส่งผู้โดยสารด้วยรถตู้ถือว่าผิดกฎหมายในอดีต โดยเฉพาะในช่วงก่อนปี 2541 เพราะมีการจดทะเบียนเป็นรถส่วนบุคคล ไม่สามารถนำมาให้บริการเป็นรถตู้โดยสารประจำทาง ซึ่งมักจะมีการให้บริการในเส้นทางภายในกรุงเทพฯ และปริมณฑล ทั้งนี้ การกำกับดูแลที่ขาดการพิจารณาจำนวนรถและผู้ประกอบการรถตู้โดยสารประจำทางที่เหมาะสมในแต่ละเส้นทางในการให้อนุญาต และการกำกับดูแลด้านราคาที่ขาดการประเมินต้นทุนการประกอบการที่มีประสิทธิภาพ ทำให้การให้บริการของรถตู้โดยสารประจำทางยังทำได้ไม่เต็มศักยภาพ ผู้ประกอบการไม่สามารถเดินรถให้ได้มากขึ้นเพื่อให้มีรายได้ที่สามารถชดเชยการเพิ่มขึ้นของต้นทุนได้ อีกทั้งการกำกับดูแลด้านคุณภาพในการให้บริการที่ยังไม่เกิดประสิทธิผล ส่งผลให้บริการรถตู้โดยสารประจำทางยังไม่สามารถตอบสนองความต้องการของผู้ใช้บริการได้อย่างเพียงพอ ทำให้ผู้โดยสารมีความนิยมต่อการเลือกใช้บริการรถตู้ในการเดินทาง แม้ว่าจะมีค่าโดยสารที่สูงกว่า ส่งผลให้มีผู้ประกอบการรถตู้ที่เห็นช่องทางในการทำกำไรเข้ามาให้บริการในตลาดเพิ่มขึ้น แต่เมื่อการให้บริการรถตู้เป็นการประกอบการที่ไม่ถูกกฎหมาย จึงขาดมาตรการเพื่อควบคุมมาตรฐานของรถ ความปลอดภัย และคุณภาพการให้บริการรถตู้โดยสาร อันทำให้การเพิ่มขึ้นของรถตู้โดยสารกลายเป็นการเพิ่มความเสี่ยงต่อการเกิดอุบัติเหตุทางถนน

การที่ภาครัฐไม่สามารถกำกับดูแลรถตู้โดยสารประจำทางให้สามารถตอบสนองกับความต้องการของประชาชน และไม่สามารถควบคุมการให้บริการรถตู้รับส่งผู้โดยสารได้ ทำให้กระทรวงคมนาคมมีนโยบายจัดระเบียบการประกอบการรถตู้โดยสาร อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าจะมีความพยายามในการจัดระเบียบรถตู้โดยสารสาธารณะ แต่จำนวนรถทั้งที่ถูกและผิดกฎหมายกลับมีจำนวนมากขึ้น โดยเฉพาะเส้นทางหมวด 2 และเส้นทางหมวด 3 และ 4 ที่เอกชนเป็นผู้ได้รับใบอนุญาต

การกำหนดมาตรฐานความปลอดภัยการให้บริการรถตู้โดยสารสาธารณะในปัจจุบัน ได้แก่ (1) การกำหนดให้มีการติดตั้งเข็มขัดนิรภัยทุกที่นั่ง และบังคับให้ผู้โดยสารต้องคาดเข็มขัดตลอดเวลาที่อยู่ระหว่างการโดยสาร (2) การกำหนดจำนวนที่นั่งของรถตู้โดยสารที่รวมผู้ขับ และมีไม่เกิน 15 ที่นั่ง (3) การกำหนดอายุของรถตู้โดยสารประจำทางโดยให้รถที่มีอายุมากกว่า 10 ปี นับจากวันที่จดทะเบียนครั้งแรก ต้องจัดหาทดแทนใหม่

มีอายุไม่เกิน 2 ปี มาจดทะเบียนแทนคันเดิม (4) การกำหนดระยะทางในการให้บริการที่ไม่เกิน 300 กิโลเมตร (5) การกำหนดระยะเวลาในการขับขี่ไม่เกิน 4 ชั่วโมง (6) การกำหนดให้รถตู้ทุกคันต้องติดตั้งเครื่องบันทึกข้อมูลการเดินทาง (Global Positioning System: GPS) เพื่อประโยชน์ในการวางแผนบริหารการขนส่งให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด และวางนโยบายป้องกันการเกิดอุบัติเหตุทางถนน (7) การกำหนดความเร็วของรถตู้โดยสารประจำทางให้ไม่เกิน 100 กิโลเมตรต่อชั่วโมง (8) การกำหนดอื่นๆ เช่น การกำหนดอุปกรณ์นิรภัยภายในรถ การห้ามวิ่งเลนขวาหรือวิ่งออกนอกเส้นทางที่ได้รับอนุญาต เป็นต้น

จากการทบทวนข่าวการเกิดอุบัติเหตุรถตู้โดยสารประจำทาง พบว่า สาเหตุส่วนใหญ่ของการเกิดอุบัติเหตุดังกล่าวมาจากพฤติกรรมผู้ขับขี่ เช่น การขับขี่ด้วยความเร็วสูง หรือหลับใน การแซงกระชั้นชิด การเบรกกะทันหัน เป็นต้น โดยรถตู้โดยสารที่เกิดอุบัติเหตุส่วนหนึ่งเป็นรถตู้โดยสารที่ผิดกฎหมาย ซึ่งผู้โดยสารจะไม่ทราบว่าจะต้องร้องเรียนและได้รับการชดเชยอย่างไรหากเกิดอุบัติเหตุ นอกจากนี้ ผลการสำรวจความปลอดภัยในการเดินทางบนถนนปี 2553 ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่า สาเหตุของอุบัติเหตุจากการใช้บริการรถตู้โดยสารสาธารณะแบ่งได้เป็น 2 ระดับ คือ 1) สาเหตุที่ทำให้เกิดอุบัติเหตุ ได้แก่ พฤติกรรมเสี่ยงของพนักงานขับรถ การให้บริการด้วยรถดัดแปลงที่ยังไม่ได้รับการทดสอบตามมาตรฐานสากล ถนนและสภาพแวดล้อมที่มีความเสี่ยง และ 2) สาเหตุที่ทำให้มีการบาดเจ็บและเสียชีวิตจากการใช้บริการ เช่น การไม่มีเข็มขัดนิรภัยหรือผู้โดยสารไม่ใช้ สภาพโครงสร้างตัวรถที่มีน้ำหนักสูงขึ้นหลังการดัดแปลงหรือมีการยึดเกาะของเก้าอี้ที่ไม่แข็งแรงเพียงพอ สภาพถนนที่มีจุดเสี่ยงและจุดอันตราย เป็นต้น

สำหรับการศึกษาคุณภาพการบริการ คณะผู้วิจัยได้สำรวจความคิดเห็นของผู้ใช้บริการรถตู้โดยสารประจำทาง พบปัญหาการผิดกฎหมาย และผู้โดยสารที่ขาดความรู้เรื่องป้ายทะเบียนและรถตู้โดยสารประจำทางที่ผิดกฎหมาย ยิ่งไปกว่านั้น ผู้โดยสารที่ไม่ได้คาดเข็มขัดนิรภัยมีอัตราส่วนค่อนข้างสูง และประมาณร้อยละ 40 ของกลุ่มตัวอย่างพอใจต่อความปลอดภัยของรถตู้โดยสารประจำทางในระดับปานกลางเท่านั้น

จากปัญหาความปลอดภัยของรถตู้โดยสารประจำทางที่กล่าวถึงในข้างต้น การกำกับดูแลรถตู้โดยสารควรปรับปรุงการดำเนินงานด้านความปลอดภัย ซึ่งคณะผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ดังนี้

- (1) ระวังการจดทะเบียนรถตู้โดยสารใหม่ให้เป็นรถประจำทางชั่วคราว เพื่อบรรเทาความสูญเสียจากอุบัติเหตุรถตู้โดยสารสาธารณะ
- (2) ปรับปรุงระบบการกำกับดูแลความปลอดภัยรถตู้โดยสารสาธารณะ ด้วยการปรับปรุงการกำกับดูแลโครงสร้างและการตรวจสภาพรถ การปรับปรุงการกำกับดูแลพนักงานขับรถ และการปรับปรุงการกำกับดูแลผู้ประกอบการ
- (3) ปรับโครงสร้างและบทบาทคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลางให้มีนักวิชาการและตัวแทนผู้บริโภคที่ทำงานด้านความปลอดภัยทางถนน และนำเรื่องของ “ความปลอดภัย

รถโดยสารสาธารณะ” มากำหนดเป็นนโยบาย พร้อมทั้งวางกลไกติดตาม กำกับ ประเมินผล และ รายงานต่อสาธารณะอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้เน้นเฉพาะเรื่องการปรับค่าโดยสาร

- (4) ศึกษาการกำหนดจุดจอดและสถานีขนส่งสำหรับรถตู้โดยสารประจำทางที่เหมาะสม ทั้งเส้นทาง ระหว่างจังหวัดและภายในกรุงเทพฯ เพื่อส่งเสริมให้เกิดการจัดระเบียบที่เหมาะสมในการกำกับดูแลผู้ประกอบการ การจัดเก็บค่าโดยสาร และความปลอดภัย
- (5) ส่งเสริมมาตรการองค์กรด้านความปลอดภัยในการใช้รถตู้โดยสารสาธารณะ เช่น สายรัดผู้โดยสารศาสตร์ศูนย์รังสีที่มีมาตรการติด GPS บนรถตู้โดยสารสาธารณะทุกคัน และให้ผู้โดยสาร คาดเข็มขัดนิรภัยทุกครั้งก่อนออกรถ เป็นต้น
- (6) สนับสนุนให้มีการติดตามการดำเนินงาน ดังนี้
 - ภาครัฐต้องมีมาตรการส่งเสริมหรือสนับสนุนผู้ประกอบการ เช่น มาตรการลดภาษีสำหรับรถโดยสารประจำทางขนาดใหญ่ หรือหาแหล่งเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ เพื่อให้ผู้ประกอบการสามารถลงทุนด้านความปลอดภัยได้ เป็นต้น

ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องควรจัดทำรายงานผลการดำเนินงาน ความก้าวหน้า ปัญหาอุปสรรค ข้อเสนอแนะเสนอต่อสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในปีงบประมาณต่อไป

6. กรณีศึกษา: รถโดยสารไม่ประจำทาง

การเพิ่มขึ้นของรถโดยสารไม่ประจำทางในไทยอย่างต่อเนื่อง และอุบัติเหตุจากรถโดยสารไม่ประจำทางที่มีจำนวนเพิ่มขึ้น ได้สร้างความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินเป็นจำนวนมาก ทำให้ประเด็นความปลอดภัยของรถโดยสารไม่ประจำทางเป็นสิ่งที่ต้องเร่งให้ความสำคัญ คณะผู้วิจัยได้ทบทวนลักษณะทั่วไป และ หลักเกณฑ์และกระบวนการขอใบอนุญาตประกอบการรถโดยสารไม่ประจำทาง พร้อมทั้งวิเคราะห์โครงสร้าง การประกอบการ และสำรวจสถานการณ์อุบัติเหตุรถโดยสารไม่ประจำทาง ตลอดจนทบทวนสถานการณ์ ความปลอดภัยของระบบรถโดยสารไม่ประจำทาง เพื่อสรุปข้อเสนอแนะต่อการสร้างความปลอดภัยของรถโดยสารไม่ประจำทาง

การขนส่งไม่ประจำทางสามารถแบ่งออกเป็น 4 ลักษณะ ได้แก่ เพื่อการทัศนอาจร (เพื่อการท่องเที่ยว ตามสถานที่ต่างๆ ในท้องที่ที่ได้รับอนุญาต) เพื่อบริการธุรกิจ (บริการผู้โดยสารระหว่างท่าอากาศยาน ท่าเรือ สถานีขนส่ง สถานีรถไฟหรือแหล่งท่องเที่ยวกับโรงแรม ที่พักอาศัย ฯลฯ) เพื่อการจ้างเหมา (เพื่อรับจ้างเหมา เป็นรายเที่ยว รายวัน หรือรายเดือน) และเพื่อการรับจ้าง (บรรทุกผู้โดยสารระหว่าง 7-9 คน เพื่อบริการรับจ้าง ไปยังจุดต่างๆ ที่ได้รับอนุญาตให้ทำการขนส่ง โดยเหมาเป็นรายเที่ยวหรือรายบุคคล)

การขอรับใบอนุญาตประกอบการรถโดยสารไม่ประจำทางจะต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 ซึ่งกำหนดในเรื่องของคุณสมบัติของผู้ประกอบการตามมาตรา 24 การมีรถที่ผ่านการตรวจสอบสภาพตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อใช้ในการประกอบการ การมีสถานที่เก็บซ่อมและบำรุงรักษารถที่เพียงพอกับจำนวนรถที่ผู้ขอได้ขออนุญาตไว้ รวมถึงการมีสัญญาจ้างไว้แสดงประกอบการขออนุญาต ทั้งนี้ ผู้ขอรับใบอนุญาตฯ สามารถยื่นคำขอได้ที่สำนักจัดระเบียบการขนส่งทางบก หรือสำนักงานขนส่งจังหวัด ซึ่งผู้ขอมีภูมิฐานะหรือมีการจัดตั้งสำนักงานใหญ่อยู่ในเขต ในกรณีที่เป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ตามลำดับ

สำหรับโครงสร้างการประกอบการรถโดยสารไม่ประจำทาง อัตราส่วนของรถโดยสารไม่ประจำทางต่อจำนวนรถโดยสารทั้งหมดเพิ่มขึ้นจากประมาณร้อยละ 24 เป็นประมาณร้อยละ 36 ของรถโดยสารทั้งหมดในปี 2550 และ 2558 ตามลำดับ โดยการจดทะเบียนใหม่ในช่วงปี 2554-2558 ของรถโดยสารไม่ประจำทางมาตรฐาน 2 หรือรถโดยสารปรับอากาศ มีอัตราส่วนสูงที่สุด ซึ่งเป็นผลจากการเพิ่มขึ้นของการจดทะเบียนรถตู้โดยสารใหม่เป็นรถโดยสารไม่ประจำทาง ยิ่งไปกว่านั้น จำนวนรถโดยสารไม่ประจำทางจดทะเบียนสะสมของรถมาตรฐาน 4 หรือรถโดยสาร 2 ชั้น ซึ่งมีประเด็นเรื่องความปลอดภัยในการวิ่งระยะไกล มีจำนวนมากถึง 5,061 คัน ในปี 2558

จากการวิเคราะห์โครงสร้างการประกอบการ พบว่า โดยเฉลี่ยในช่วงปี 2550-2558 ผู้ประกอบการรถโดยสารไม่ประจำทาง 1 ราย มีรถโดยสารเฉลี่ยประมาณ 3 คัน แสดงให้เห็นว่าผู้ประกอบการรถโดยสารไม่ประจำทางโดยส่วนใหญ่เป็นผู้ประกอบการรายย่อย ซึ่งมีผลต่อการกำกับดูแลและการควบคุมคุณภาพมาตรฐานของรถโดยสารไม่ประจำทาง เนื่องจากผู้ประกอบการรายใหญ่มักจะมีบุคลากรและทรัพยากรในการบริหารจัดการด้านคุณภาพมาตรฐานและการบริการของรถโดยสารที่ดีกว่า อีกทั้งการกำกับดูแลผู้ประกอบการรายใหญ่มักทำได้ง่ายกว่า

จากข้อมูลของมูลนิธิเพื่อผู้บริโภค พบว่า ในปี 2558 มีจำนวนการเกิดอุบัติเหตุของรถโดยสาร ไม่ประจำทางทั้งหมด 73 ครั้ง เป็นรถโดยสารทัศนาวจร รถรับส่งพนักงาน และรถรับส่งนักเรียนจำนวน 30 ครั้ง 28 ครั้ง และ 15 ครั้ง ตามลำดับ อีกทั้งจำนวนผู้บาดเจ็บและเสียชีวิตจากอุบัติเหตุของรถโดยสารไม่ประจำทางเท่ากับ 1,196 และ 85 ราย ตามลำดับ โดยอุบัติเหตุเหล่านี้มีสาเหตุทั้งจากปัจจัยด้านพฤติกรรม การขับขี่ และการโดยสาร ปัจจัยด้านยานพาหนะ และปัจจัยด้านถนนและสภาพแวดล้อม

นโยบายการกำกับดูแลความปลอดภัยของรถโดยสารไม่ประจำทางในปัจจุบัน ยังมีจุดอ่อนอยู่หลายประการ ได้แก่

- *นโยบายเพื่อกำกับดูแลการประกอบการ* การกำกับดูแลในปัจจุบันขาดการพิจารณาถึงจำนวนผู้ประกอบการที่ควรจะมีในแต่ละพื้นที่ อีกทั้งการกำกับดูแลมาตรฐานของรถและคุณภาพการประกอบการยังทำได้ไม่ทั่วถึงและขาดประสิทธิภาพ โดยเฉพาะการกำกับดูแลการประกอบการ

ภายหลังจากการให้อินนุญาติ ทำให้ผู้ประกอบการรายย่อยที่ไม่มีศักยภาพเพียงพอมีโอกาสเข้ามาดำเนินธุรกิจได้ไม่ยากนัก

- **นโยบายด้านมาตรฐานรถ** การตรวจสอบมาตรฐานรถทั้งด้านความสูงของรถ การทดสอบพื้นเอียง ความแข็งแรงของโครงสร้างตัวถัง ความแข็งแรงของที่นั่งผู้โดยสาร จุดยึดที่นั่ง และจุดยึดเข็มขัดนิรภัย มีเพียงมาตรฐานการทดสอบพื้นเอียงเท่านั้นที่บังคับใช้แล้ว ส่วนมาตรฐานที่เหลือมีแผนที่จะบังคับใช้ในอนาคต แต่ไม่รวมถึงรถโดยสารเก่า ซึ่งยังไม่มีแผนในการบังคับใช้
- **นโยบายการพัฒนาคุณภาพคนขับ** ปัจจุบัน ขบ. ได้กำหนดให้มีการติดตั้งระบบ GPS เพื่อควบคุมความเร็วในการขับขี่ แต่ยังไม่ได้บังคับใช้กับรถโดยสารไม่ประจำทางทุกรูปแบบ
- **นโยบายการสร้างความปลอดภัยแก่ผู้โดยสาร** ปัจจุบัน ขบ. ได้จัดให้มีระบบการจัดอันดับผู้ประกอบการรถโดยสารทัศนจร เพื่อเป็นทางเลือกให้กับผู้โดยสารในการจ้างงาน แต่ยังไม่มีความปลอดภัยและไม่มีการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งยังมีการออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อยที่ผู้โดยสารต้องปฏิบัติในระหว่างการโดยสาร พ.ศ. 2557 แต่การประเมินผลการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวยังมีอุปสรรคในเรื่องของการรวบรวมข้อมูล

จากการวิเคราะห์ปัญหาเชิงนโยบายที่กล่าวถึงในข้างต้น คณะผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ดังนี้

- การกำกับมาตรฐานที่เกี่ยวข้องกับรถ อุปกรณ์และส่วนควบ โดยกำหนดเงื่อนไข ได้แก่ (1) การดำเนินงานอย่างต่อเนื่องเพื่อจำกัดการใช้รถโดยสาร 2 ชั้น (2) การพัฒนาระบบการตรวจสอบสภาพรถที่มีมาตรฐาน โดยเฉพาะแต่ละสำนักงานที่อยู่ต่างพื้นที่ หรือการพัฒนาแบบเรียกตรวจ และการตรวจสอบสภาพที่สถานประกอบการหรือสถานที่บำรุงรักษา และ (3) การมีแบบมาตรฐานในการประกอบรถโดยสารที่ใช้ในการประกอบการ และประสานกับหน่วยงานในการควบคุมคุณภาพจากผู้ประกอบการโรงงานประกอบรถ
- การพัฒนาระบบการจัดอันดับผู้ประกอบการที่มีความต่อเนื่อง และส่งเสริมให้ผู้บริโภคเป็นกลไกสำคัญในการปรับพฤติกรรมของผู้ประกอบการ
- ภาครัฐควรสนับสนุนแนวทางการสืบสวนอุบัติเหตุอย่างต่อเนื่อง เพื่อประโยชน์ต่อการนำมาปรับปรุงแนวทางแก้ไขปัญหาอุบัติเหตุที่ตรงจุด

ส่วนแนวนโยบายที่ควรมีการพิจารณาศึกษาเพิ่มเติม เพื่อสร้างความปลอดภัยให้กับระบบรถโดยสารไม่ประจำทางในอนาคตมีดังนี้

- การพัฒนาระบบการสอนและอบรมผู้ขับขี่รถโดยสารจากส่วนกลาง เพื่อฝึกอบรมเทคนิคที่สำคัญ เช่น การขับขี่อย่างปลอดภัย เทคนิคการดูแลรถโดยสาร ฯลฯ

- การศึกษาแนวทางใหม่ในการกำหนดการให้อินุญาตประกอบการโดยพิจารณาจำนวนผู้ประกอบการที่ให้บริการในแต่ละพื้นที่ เพื่อแก้ปัญหาผู้ประกอบการล้นตลาด
- การประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการว่าจ้างรถโดยสารไม่ประจำทาง ให้เข้าใจถึงความจำเป็นในการจ้างผู้ประกอบการที่มีความน่าเชื่อถือมากกว่าการพิจารณาด้านราคา
- การพัฒนาการอบรมและให้ความรู้แก่ผู้โดยสาร ในการใช้รถโดยสารไม่ประจำทางที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น เช่นเดียวกับการโดยสารเครื่องบิน
- การพัฒนาการเชื่อมโยงข้อมูลการตรวจสอบสภาพรถและการให้ใบอนุญาตประกอบการ เพื่อป้องกันผู้ประกอบการที่มีพฤติกรรมใช้รถอย่างไม่ปลอดภัย
- การจัดทำระบบฐานข้อมูลประวัติผู้ประกอบการ โดยบังคับให้ผู้ประกอบการต้องรายงานผลการให้บริการทุกปี ซึ่งจะกำหนดไว้ในเงื่อนไขใบอนุญาตประกอบการ และสามารถเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะได้

ส่วนที่ 2 การเข้าถึงระบบรถโดยสารสาธารณะ

7. การพัฒนาจุดจอดรถประจำทาง

จุดจอดรถประจำทางที่ดีต้องทำให้ผู้โดยสารเข้าถึงได้อย่างสะดวก มีความปลอดภัยทั้งจากอุบัติเหตุและอาชญากรรม ทำให้การเดินทางด้วยรถประจำทางมีประสิทธิภาพ มีสิ่งอำนวยความสะดวกที่เหมาะสมกับขนาดและความต้องการของผู้โดยสาร และมีโครงสร้างพื้นฐานที่อยู่ในสภาพดี ซึ่งจะต้องได้รับการตรวจตราและซ่อมบำรุงอย่างสม่ำเสมอ จุดจอดรถประจำทางจึงควรมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการออกแบบ และการดูแลรักษาสภาพ

การกำหนดระยะห่างหรือจำนวนจุดจอดรถประจำทางส่งผลต่อการเข้าถึงรถประจำทางเป็นอย่างมาก ถ้าหากจุดจอดมีระยะห่างมากเกินไป หรือมีจำนวนน้อยเกินไป ผู้โดยสารจะเข้าถึงจุดจอดได้ยาก อย่างไรก็ตาม ประสิทธิภาพในการเดินทางด้วยรถประจำทางจะลดลงหากมีจำนวนจุดจอดมากเกินไป เพราะรถประจำทางต้องหยุดรับส่งผู้โดยสารบ่อยครั้ง ดังนั้น การกำหนดระยะห่างหรือจำนวนของจุดจอดรถประจำทางจึงอยู่ในสภาวะที่ต้องแลกเปลี่ยนระหว่างความสะดวกในการเข้าถึง และประสิทธิภาพในการเดินทาง โดยทั่วไปแล้ว ระยะห่างของจุดจอดจะอยู่ระหว่าง 200-800 เมตรขึ้นอยู่กับสภาพพื้นที่

การกำหนดตำแหน่งของจุดจอดรถประจำทางมีอยู่ 3 รูปแบบ ได้แก่ จุดจอดก่อนสี่แยก จุดจอดหลังสี่แยก และจุดจอดกลางสี่แยก ตำแหน่งของจุดจอดที่เหมาะสมขึ้นอยู่กับสภาพการจราจรในพื้นที่และตำแหน่งของสถานที่ที่สำคัญ อย่างไรก็ตาม การใช้จุดจอดหลังสี่แยกทำให้การเดินทางด้วยรถประจำทางมีความล่าช้าน้อย

ที่สุด และยังลดความเสี่ยงที่ผู้โดยสารจะข้ามถนนในจุดอื่นที่นอกเหนือจากทางม้าลาย ซึ่งจะทำให้ผู้โดยสารข้ามถนนอย่างไม่ปลอดภัย

นอกจากการกำหนดระยะห่างและตำแหน่งของจุดจอดรถประจำทางแล้ว จุดจอดรถประจำทางจะต้องมีขนาดและสิ่งอำนวยความสะดวกที่เหมาะสมกับความถี่ของรถประจำทาง และอุปสงค์ในการเดินทางของผู้โดยสาร สิ่งอำนวยความสะดวกหลักๆ ที่ควรมี ได้แก่ ศาลาที่พนักผู้โดยสาร ที่นั่ง แสงไฟฟ้าให้ความสว่าง และการให้ข้อมูลการเดินทางที่จุดจอด แต่สามารถปรับลดหรือเพิ่มองค์ประกอบได้ตามความจำเป็น ทั้งนี้โครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกเหล่านี้จะต้องได้รับการซ่อมบำรุงอยู่เสมอ ซึ่งในต่างประเทศ มีข้อเสนอให้มีการตรวจตราและซ่อมบำรุงจุดจอดรถประจำทางทุกๆ 6 เดือน

ในด้านความปลอดภัย จุดจอดรถประจำทางที่มีความเสี่ยงต่ออุบัติเหตุบ่อย จะต้องอยู่ในตำแหน่งที่ผู้โดยสารขึ้นลงรถได้อย่างปลอดภัย ทั้งผู้โดยสารและผู้ขับซึ่งจะต้องมีทัศนวิสัยที่ชัดเจน และต้องไม่ทำให้การเข้าออกของรถประจำทางก่อให้เกิดอุบัติเหตุ ส่วนจุดจอดที่ปลอดภัยจากอาชญากรรม ต้องไม่อยู่ใกล้สถานถือโคจร สถานที่ยกร้าง หรือสถานที่อื่นๆ ที่ก่อให้เกิดอาชญากรรมได้ง่าย ปราศจากจุดบดบังที่ทำให้สามารถหลบซ่อนตัวได้ และต้องมีแสงสว่างที่เพียงพอ สำหรับจุดจอดที่มีผู้คนแออัด จะต้องมียุติบัตรประกอบที่กั้นผู้โดยสารโดยสายจากคนเดินถนนทั่วไป และมีทางเท้าที่กว้างเพียงพอ เพื่อป้องกันการล้นกระเป๋านอกจากนี้ จุดจอดจะต้องมีสภาพที่ดีและสะอาด เพราะจุดจอดที่เสื่อมโทรมหรือสกปรก ส่งสัญญาณว่าจุดจอดนั้นขาดการดูแล จึงเป็นพื้นที่เสี่ยงที่จะเกิดอาชญากรรม

การให้เอกชนติดตั้งโฆษณาที่ศาลาที่พนักผู้โดยสาร โดยแลกกับการก่อสร้างและ/หรือดูแลศาลาที่พนักผู้โดยสาร เป็นความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public-Private Partnership; PPP) รูปแบบหนึ่งที่ยอมรับในเมืองต่างๆ ทั่วโลก เนื่องจากภาครัฐได้ประโยชน์จากการที่ภาคเอกชนมาลงทุนแทน ประชาชนได้ประโยชน์จากการมีจุดจอดที่มีสิ่งอำนวยความสะดวกพร้อมและอยู่ในสภาพดี ส่วนภาคเอกชนได้ประโยชน์จากการเก็บค่าโฆษณาที่ศาลาที่พนักผู้โดยสาร ทั้งนี้ การที่ภาครัฐทำสัญญากับภาคเอกชนจะต้องพิจารณารูปแบบของสัญญาให้ถี่ถ้วน ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบการให้สัญญากับบริษัทเพียงแห่งเดียวหรือบริษัทหลายแห่ง หรือรูปแบบการทำสัญญาที่เลือกระหว่างบริษัทข้ามชาติหรือบริษัทท้องถิ่น เพราะจะส่งผลต่ออำนาจในการต่อรองของภาครัฐ และยังมีผลต่อการประหยัดต่อขนาด (Economies of Scale) ในการดำเนินการ

จากการสำรวจจุดจอดรถโดยสารประจำทางในกรุงเทพฯ พบว่า สภาพของจุดจอดรถไม่ประจำทางยังมีปัญหาหลายประการ เช่น สภาพศาลาที่พนักผู้โดยสารและป้ายหยุดรถขาดการซ่อมแซม ขาดการให้ข้อมูลการเดินทางที่จุดจอด ขาดแสงสว่างที่เพียงพอ มีสิ่งกีดขวางการเข้าถึงจุดจอด และตำแหน่งอยู่ห่างจากทางข้าม เป็นต้น นอกจากนี้คณะผู้วิจัยยังได้สัมภาษณ์หน่วยงานท้องถิ่นที่รับผิดชอบจุดจอดรถประจำทาง คือ สำนักงานการจราจรและขนส่ง กรุงเทพมหานคร พบว่าการออกแบบและดูแลรักษาจุดจอดรถประจำทางยังมีปัญหาอื่นๆ เช่น ปัญหาการจัดสรรงบประมาณ การขาดความร่วมมือกับหน่วยงานอื่นๆ และข้อพิพาทกับเอกชนในเรื่อง

ของสัญญาการดูแลที่พักรักษาตัวโดยสธาร แสดงให้เห็นถึงนโยบายการกำกับดูแลที่ขาดการวางแผนอย่างเป็นระบบในระยะยาว และขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน

เมื่อได้ทบทวนหลักเกณฑ์สำหรับจุดจอดรถประจำทางในต่างประเทศ และสำรวจปัญหาในประเทศไทย คณะผู้วิจัยสามารถให้ข้อเสนอแนะสำหรับการปรับปรุงจุดจอดรถประจำทาง ดังนี้ 1) พิจารณานำจุดจอดรถประจำทาง ขนาดของจุดจอดรถประจำทาง และสิ่งอำนวยความสะดวกที่เหมาะสม ตามปริมาณอุปสงค์ในพื้นที่ 2) กำหนดตำแหน่งและรูปแบบจุดจอดรถประจำทางที่เหมาะสมกับสภาพการจราจรในพื้นที่ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการเดินทางและความปลอดภัยจากอุบัติเหตุ 3) ออกแบบจุดจอดรถประจำทางโดยคำนึงถึงความปลอดภัยจากอาชญากรรม 4) ประสานความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับจุดจอดรถประจำทางในทุกขั้นตอน 5) พิจารณารูปแบบการแปรรูปจุดจอดรถประจำทางของเอกชนที่ดำเนินการ โดยคำนึงถึงความยั่งยืน 6) กำหนดตารางเวลาการสำรวจและซ่อมบำรุงจุดจอดรถประจำทางที่ชัดเจน และ 7) เพิ่มข้อมูลการเดินทางที่จุดจอดรถประจำทาง

8. บทบาทของสถานีขนส่ง

ในประเทศไทยมีสถานีขนส่งผู้โดยสารทั้งหมด 120 แห่ง บริหารโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด 92 แห่ง อยู่ในระหว่างการโอนถ่ายจากกรมการขนส่งทางบก (ขบ.) 1 แห่ง เป็นของบริษัทขนส่ง จำกัด (บขส.) 7 แห่ง และเป็นของเอกชนอีก 20 แห่ง ในปี 2558 สถานีขนส่งทั่วประเทศมีผู้โดยสารทั้งหมด 371.8 ล้านคน จำนวนเที่ยวรถที่ให้บริการทั้งหมด 23.8 ล้านเที่ยว ทั้งนี้จากปริมาณผู้โดยสารและเที่ยวรถที่ให้บริการจำนวนมากที่สถานีขนส่งสะท้อนถึงความสำคัญของการวางแผน ออกแบบ บริหารจัดการ และดูแลรักษาสถานีขนส่งให้มีความสะดวกสบายและมีประสิทธิภาพ

ตามหลักการของการออกแบบสถานีขนส่งในระดับสากล การออกแบบเชิงพื้นที่และโครงสร้างพื้นฐานของสถานีขนส่งต้องคำนึงถึงปัจจัยรอบด้าน โดยการพิจารณาถึงประสิทธิภาพและข้อจำกัดของการใช้พื้นที่ โครงสร้างประชากรและอุปสงค์ ประสิทธิภาพของการดำเนินงาน ความสะดวกสบายในการใช้งานสถานีขนส่ง และความปลอดภัยของผู้ใช้บริการสถานีขนส่ง นอกจากนี้ ยังต้องคำนึงถึงการใช้งานของคนทุกกลุ่ม รวมทั้งผู้พิการและผู้สูงอายุ ตามหลักการออกแบบเพื่อมวลชน นอกจากนี้ การกำหนดตำแหน่งที่ตั้งของสถานีขนส่งต้องคำนึงถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างรอบด้าน โดยมีปัจจัยที่ต้องคำนึง คือ รูปแบบของการใช้ที่ดินและปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อม อุปสงค์ในการเดินทางของผู้โดยสาร และต้นทุนของผู้ประกอบการรถโดยสาร

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการสถานีขนส่ง จากกรณีศึกษาในสหราชอาณาจักร รูปแบบการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทั้งรูปแบบที่เอกชนเป็นผู้ก่อสร้างและบริหารจัดการเอง โดยขออนุญาตจัดตั้งสถานีขนส่งจากสภาท้องถิ่น รูปแบบที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ก่อสร้างสถานีขนส่ง แต่เอกชนเป็นผู้บริหารจัดการ และรูปแบบที่หน่วยงานของรัฐบาลและรัฐบาลท้องถิ่นร่วมกันบริหารจัดการ ในประเทศไทย นอกเหนือจากสถานีขนส่งที่เป็นของรัฐวิสาหกิจและเอกชนแล้ว

ขบ. ได้กระจายอำนาจการบริหารสถานียขนส่งไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด เพื่อลดภาระงานของ ขบ. และเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการภายใต้ระเบียบของ ขบ.

คณะผู้วิจัยได้สำรวจความพึงพอใจของผู้ใช้บริการสถานียขนส่งในกรุงเทพฯ 2 แห่ง และในจังหวัด นครราชสีมาอีก 1 แห่ง พบว่า ผู้ใช้บริการสถานียขนส่งมีความพึงพอใจต่อสถานียขนส่งโดยเฉลี่ยอยู่ในระดับที่ ค่อนข้างพอใจ โดยมีส่วนที่ต้องปรับปรุงคือความสะอาดของห้องสุขา และความสะดวกในการเข้าถึงสถานียขนส่ง สำหรับประเด็นความสะดวกในการเข้าถึงสถานียขนส่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นจากการขาดการกำหนด ตำแหน่งสถานียขนส่งอย่างเป็นระบบ และวางแผนการเชื่อมต่อสถานียขนส่งด้วยระบบขนส่งสาธารณะ

จากการสัมภาษณ์หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับสถานียขนส่ง พบว่า การกำหนดตำแหน่งสถานียขนส่งใน ประเทศไทยบางแห่งไม่ได้ทำอย่างเป็นระบบ ดังเช่นกรณีสถานียขนส่ง จ. ขอนแก่นแห่งที่ 3 ที่เลือกพื้นที่จาก แหล่งที่เอกชนเป็นผู้เสนอขายต่อขนส่งจังหวัด สถานียขนส่งแห่งใหม่ของจังหวัดจึงอยู่ในพื้นที่ที่ประชาชนเข้าถึง ได้ยาก เพราะอยู่ไกลจากตัวเมืองและขาดระบบขนส่งมวลชนที่เชื่อมต่อ อีกกรณีคือสถานียขนส่งกรุงเทพฯ (จตุจักร) ที่มีแผนย้ายจากตำแหน่งเดิมไปรังสิต ซึ่งไกลจากใจกลางกรุงเทพฯ มาก อาจทำให้ผู้โดยสารเข้าถึง สถานียขนส่งได้ลำบากและมีต้นทุนสูง แต่ในตำแหน่งใหม่ของสถานียขนส่งมีโครงข่ายรถไฟฟ้าที่เชื่อมต่อ ซึ่งน่าจะ ทำให้การเชื่อมต่อกับสถานียขนส่งสะดวกมากขึ้น ดังนั้น ในการจัดตั้งสถานียขนส่งในอนาคต จะต้องกำหนด ตำแหน่งอย่างเป็นระบบ โดยวางแผนร่วมกับการวางผังเมือง และต้องมีระบบขนส่งมวลชนที่รองรับสถานียขนส่ง ให้เชื่อมต่อกับตัวเมืองได้อย่างสะดวก

นอกเหนือจากปัญหาด้านความสะอาด และการเข้าถึงสถานียขนส่งแล้ว รูปแบบและสิ่งอำนวยความสะดวก ของสถานียขนส่งในปัจจุบันยังไม่เอื้อให้ผู้ที่มีความบกพร่องทางร่างกาย โดยเฉพาะผู้พิการและผู้สูงอายุ ใช้งานสถานียขนส่งได้อย่างเท่าเทียม จากการศึกษาด้านการออกแบบเพื่อมวลชน (Universal design) สถานียขนส่งยังมีสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับผู้ที่มีความบกพร่องทางร่างกายไม่เพียงพอ อีกทั้งยังมีอยู่ยังมีการติดตั้ง และให้บริการที่ไม่มีประสิทธิภาพ และยังขาดระบบรักษาสิ่งอำนวยความสะดวกให้พร้อมใช้งานได้อยู่เสมอ

โดยสรุปแล้ว ปัญหาของสถานียขนส่งที่พบ ได้แก่ ปัญหาด้านการเข้าถึงสถานียขนส่ง ซึ่งเป็นผลจากการ ขาดการกำหนดตำแหน่งของสถานียขนส่งที่คำนึงถึงต้นทุนของผู้โดยสารและผู้ประกอบการ และการขาดระบบ ขนส่งสาธารณะที่เชื่อมต่อสถานียขนส่งกับเมือง และยังพบปัญหาการออกแบบสถานียขนส่งที่ไม่เอื้อให้ผู้พิการ และผู้สูงอายุใช้งานได้อย่างเท่าเทียม ปัญหาเหล่านี้จึงควรได้รับการแก้ไข เพื่อให้ระบบขนส่งสาธารณะของ ประเทศไทยมีคุณภาพที่ดีขึ้น

ส่วนที่ 3 การมีส่วนร่วมของประชาชน/ องค์กร/ ท้องถิ่น

9. การมีส่วนร่วมของประชาชนและท้องถิ่น

ภาครัฐมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย กำกับดูแล และเป็นผู้ให้บริการ ในการบริการรถโดยสารประจำทาง แต่ในรูปแบบของภาครัฐนั้น ยังคงแบ่งเป็นภาครัฐส่วนกลาง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ในประเทศไทย การมีส่วนร่วมของประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีน้อยมาก ส่วนใหญ่การให้บริการรถโดยสารประจำทางถูกกำหนดโดยหน่วยงานของรัฐบาลกลาง ซึ่งในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล มีการให้บริการโดยรัฐวิสาหกิจและเอกชน ส่วนในพื้นที่จังหวัดอื่นๆ จะมีเอกชนเป็นผู้ให้บริการ ซึ่งทำให้การบริการในหลายพื้นที่ ไม่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างเหมาะสม

จากการทบทวนงานศึกษาของต่างประเทศ ในประเทศอังกฤษและประเทศเนเธอร์แลนด์ พบว่าในอดีตสองประเทศนี้ รวมถึงประเทศส่วนใหญ่ในทวีปยุโรป รัฐให้บริการรถโดยสารประจำทางในรูปแบบของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งประสบปัญหาในเรื่องของเงินอุดหนุน ทำให้ต้องมีการปฏิรูป ซึ่งรูปแบบการปฏิรูปมีหลากหลาย แต่ส่วนที่มีความสำคัญ คือ บทบาทของท้องถิ่นที่มีมากขึ้นในฐานะของผู้กำหนดนโยบาย การให้บริการ การให้เงินอุดหนุน รวมถึงเป็นผู้กำกับดูแล ซึ่งทำให้บริการรถโดยสารประจำทางที่มีความทั่วถึง และสามารถตอบสนองความต้องการในการเดินทางของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างเหมาะสม

สำหรับในประเทศไทย หน่วยงานหลักที่กำหนดนโยบาย การให้บริการ และราคา คือ คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลาง และกรมการขนส่งทางบก ในฐานะกรรมการและเลขานุการของคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลาง โดยที่บทบาทของท้องถิ่นในการให้บริการ จำกัดอยู่เพียงระดับคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกจังหวัด ซึ่งมีเพียงนายกเทศมนตรีเป็นกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกจังหวัด สำหรับการให้เงินอุดหนุนบริการรถโดยสารประจำทาง ในทางกฎหมาย มีเพียงองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ที่มีสิทธิในการขอรับเงินอุดหนุนบริการสาธารณะตาม ส่วนผู้ประกอบการเอกชนอื่นๆ ซึ่งไม่ได้เป็นรัฐวิสาหกิจไม่สามารถขอรับเงินอุดหนุนบริการสาธารณะได้ แสดงให้เห็นว่าประชาชนที่อยู่ในพื้นที่จังหวัดอื่นที่ไม่ใช่ในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล จะไม่มีบริการรถโดยสารประจำทางที่อุดหนุนโดยรัฐ

อย่างไรก็ดี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่ง ได้เริ่มจัดให้มีบริการรถโดยสารประจำทาง จากงบประมาณของท้องถิ่น เพื่อให้บริการประชาชนในพื้นที่ กรณีตัวอย่างที่คณะวิจัยได้ทำการศึกษา คือกรณีรถโดยสารประจำทางของจังหวัดภูเก็ตที่เรียกว่ารถโพธิ์ถ้อง ซึ่งดำเนินการเดินรถโดยกองกิจการขนส่ง อบจ.ภูเก็ต ได้รับเงินทุนสนับสนุนจาก อบจ.ภูเก็ต โดย อบจ.ภูเก็ต เป็นผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทางด้วยรถที่ใช้ในการขนส่งผู้โดยสาร ต่างจากเมืองในภูมิภาคอื่นๆ ที่เอกชนเป็นผู้ได้รับใบอนุญาตและดำเนินการเดินรถเอง

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกและการเก็บรวบรวมข้อมูล พบว่าในส่วนของผลการดำเนินการที่ผ่านมาไม่ดีเท่าที่ควร อย่างไรก็ตาม กองกิจการขนส่งมีเป้าหมายในการลดการขาดทุน และจัดหารายได้เสริมเพื่อสนับสนุนระบบขนส่งสาธารณะให้มากขึ้น ทั้งนี้ ผู้ใช้บริการโดยส่วนใหญ่เป็นนักเรียน/นักศึกษา ผู้อาศัยในเขตเมืองและประชากรแฝง ได้แก่ แรงงานต่างด้าว และนักท่องเที่ยว

แม้ว่ากรณีศึกษานี้เป็นเพียงจุดเริ่มต้น และอาจจะมีข้อจำกัดรวมถึงอุปสรรคในการดำเนินงานอยู่บ้าง แต่สิ่งสำคัญของกรณีศึกษา นี้ จะเป็นรูปแบบการลงทุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่พัฒนาระบบขนส่งเพื่อการบริการสาธารณะได้ด้วยตัวเอง และเป็นแนวทางสำหรับเมืองภูมิภาคอื่นๆ ต่อไป

ข้อเสนอเชิงนโยบายสำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชนและท้องถิ่น แบ่งได้เป็น 2 ข้อ ได้แก่

1) เพิ่มบทบาทของท้องถิ่นในการกำหนดนโยบาย การให้บริการ และการกำกับดูแล โดยที่อาจต้องมีแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก ในส่วนของอำนาจหน้าที่ และองค์ประกอบของคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกจังหวัด ให้มีอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนมากขึ้นในการกำหนดนโยบายและการให้บริการ รวมถึงให้มีตัวแทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาชนเป็นกรรมการมากขึ้น อีกทั้งควรมีการปฏิรูปโครงสร้างการบริการและการประกอบการรถโดยสารประจำทางในระดับจังหวัดให้มีความสอดคล้องกับความต้องการมากยิ่งขึ้น

2) ควรมีการแก้ไขกฎหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการ รวมถึงให้เงินอุดหนุนบริการรถโดยสารประจำทาง โดยอาจกำหนดที่มาของเงินที่จะใช้อุดหนุนการให้บริการอย่างชัดเจน เช่น อาจจะเป็นสัดส่วนจากภาษีล้อเลื่อนประจำปีของจังหวัดนั้นๆ มาเป็นเงินอุดหนุนบริการรถโดยสารประจำทาง



สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ)

565 ซอยรามคำแหง 39 เขตวังทองหลาง กรุงเทพฯ 10310

Thailand Development Research Institute (TDRI)

565, Soi Ramkhamhaeng 39 Wangthonglang
Bangkok 10310 Thailand

Tel. 02-718-5460

Fax. 02-718-5461-2

Website: <http://tdri.or.th>